



Jordan Economic Forum | JEF
المنتدى الإقتصادي الأردني

دور الإنفاق الرأسمالي في تحقيق أهداف رؤية التحديث الاقتصادي

ورقة سياسات

آب، 2025



جاءت فكرة إطلاق المنتدى الاقتصادي الأردني كأول مؤسسة فكرية اقتصادية مسجلة تحت مظلة وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتكون ذراعاً داعماً للأعمال، تعمل على مراجعة ورصد مؤشرات الأداء الاقتصادي المختلفة للمملكة، بهدف تقديم التغذية الراجعة والحلول العملية لأصحاب القرار.

تم تسجيل المنتدى بتاريخ 08 / 08 / 2019 بوصفه جمعية غير ربحية تحمل الرقم الوطني

2019121117781.

زوروا على مواقع التواصل الاجتماعي



الفهرس

4	المخلص التنفيذي
5	1. المقدمة
6	2. التحليل الوصفي للنفقات الرأسمالية
6	2.1 مسار تطور النفقات الرأسمالية خلال (2019-2025)
9	2.2 النفقات الرأسمالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
10	2.3 مقارنات دولية للنفقات الرأسمالية
12	3. المشاريع الرأسمالية في قانون الموازنة 2025
13	4. توزيع النفقات الرأسمالية ومواءمتها مع رؤية التحديث الاقتصادي
13	4.1 التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية
16	4.2 التصنيف الاقتصادي للنفقات الرأسمالية
18	4.3 مواءمة النفقات الرأسمالية مع محاور رؤية التحديث الاقتصادي
20	4.4 التوزيع الجغرافي للنفقات الرأسمالية
22	5. المشاريع الرأسمالية الكبرى وارتباطها ببرنامج التحديث الاقتصادي
24	6. الاستنتاجات والتوصيات
24	6.1 الاستنتاجات
26	6.2 التوصيات
28	7. المراجع

الملخص التنفيذي

تقدم هذه الورقة تحليلاً مفصلاً للنفقات الرأسمالية في الموازنة العامة الأردنية، ودورها في دعم تنفيذ رؤية التحديث الاقتصادي (2022-2033). تُعد هذه النفقات أداة أساسية للسياسة المالية التنموية، إذ تموّل مشاريع استراتيجية تهدف إلى تحقيق نمو مستدام وتحفيز النشاط الاقتصادي.

يعكس الاتجاه العام للإنفاق الرأسمالي خلال الفترة (2019-2025) حالة من التذبذب في مستوياته، فقد تراجع الإنفاق في عام 2020 بنسبة 10.1% بسبب تداعيات جائحة كورونا، ثم سجل ارتفاعاً كبيراً في عامي 2021 و2022 بنسبة 83.8% مقارنة بعام 2020. لاحقاً، انخفض مجدداً في 2023 بنسبة 8.9%، قبل أن يرتفع في 2024 بنسبة 25.6%. أما التقديرات لعام 2025، فتُظهر انخفاضاً متوقعاً بنسبة 15.1%، ما يثير تساؤلات حول استدامة المشاريع التنموية الكبرى وأثر هذا التراجع على النمو الاقتصادي المستهدف.

تراوحت نسبة النفقات الرأسمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2019-2025) بين النسب التالية (2.7% - 4.6%)، وهي أقل من النسب المعيارية المسجلة في الاقتصادات الناشئة بين (5% - 7%) والدول المماثلة (5.5% - 5.8%). وتشير المقارنات الدولية إلى ارتباط إيجابي بين ارتفاع الإنفاق الرأسمالي وتحقيق معدلات نمو قوية وهو ما يؤكد النظريات الاقتصادية، كما في حالة ماليزيا التي سجلت إنفاقاً بين (6.5% - 6.8%) من الناتج المحلي وحققت نمواً بنسبة (5.2%)، مقابل (2.7%) فقط في الأردن.

قطاعياً، تتركز النفقات الرأسمالية في عام 2025 على الشؤون الاقتصادية (30.2%)، والإسكان والمرافق (17.4%)، والصحة (12.4%)، والتعليم (9.9%). في المقابل، هناك ضعف في مخصصات الحماية الاجتماعية (0.9%) والبيئة (1.5%). كما يتركز الإنفاق على الأصول غير المالية (50.8%)، تليها السلع والخدمات (27%)، والنفقات العسكرية (18.8%). فبالرغم من وجود توافق نسبي بين توزيع النفقات ومحاوَر رؤية التحديث، إلا أن هناك ضعفاً في تمويل محاور الحماية الاجتماعية والاستدامة البيئية. كما أن هناك بنحو (19.2%) من النفقات موجهة لقطاعات لا ترتبط بشكل مباشر بأولويات الرؤية.

جغرافياً، تُظهر البيانات توازناً نسبياً بين المحافظات، مع تركيز أعلى في العاصمة (14.4%)، ومحافظات الشمال والوسط. مع ذلك، لا تتجاوز النفقات الموزعة على المحافظات نسبة (9.2%) من إجمالي الإنفاق الرأسمالي في موازنة 2025، ما يشير إلى أن الحصة الأكبر من الانفاق مخصصة لمشاريع مركزية وبنسبة (90.8%).

يستند تنفيذ رؤية التحديث الاقتصادي على إطلاق مشاريع رأسمالية كبرى تبلغ قيمتها الإجمالية حوالي (9,524 مليون دينار)، من أبرزها مشروع الهيدروجين الأخضر بقيمة (4,000 مليون)، ومشروع تحلية المياه بقيمة (2,100 مليون)، بالإضافة إلى مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية (1,900 مليون). وتعتمد هذه المشاريع بشكل كبير على نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى جانب التمويل الخارجي.

توصي الورقة بضرورة رفع كفاءة النفقات الرأسمالية وتعزيز استدامتها بما يضمن توجيهها نحو القطاعات ذات الأولوية الاستراتيجية وفقاً لمحاوَر رؤية التحديث الاقتصادي، خاصة في مجالي الحماية الاجتماعية والبيئة. كما تدعو إلى استقرار التخطيط المالي للحد من التذبذب في حجم الإنفاق، وتحسين التوزيع القطاعي والجغرافي للنفقات بما يعزز العدالة التنموية بين المحافظات. وتؤكد على أهمية تنويع مصادر التمويل وتطوير آليات المتابعة والتقييم لضمان تحقيق أعلى عائد تنموي ممكن من الاستثمارات الرأسمالية.

1. المقدمة

تُعتبر النفقات الرأسمالية أحد المُرتكزات الأساسية للسياسة المالية في الأردن، ومقياساً جوهرياً للتوجه التنموي للدولة، فهي ليست مُجرد بند من بنود الإنفاق العام، بل هي مؤشر يعكس الرؤية الاستراتيجية للاقتصاد الأردني، إذ تُجسّد قدرة الحكومة على تحويل الموارد المالية المحدودة إلى أصول إنتاجية تعزز النمو المستدام. تكتسب هذه النفقات أهمية استثنائية في سياق اقتصادي يتسم بالتحديات المتعددة التي تواجه المملكة الأردنية، من ارتفاع معدلات البطالة وتباطؤ النمو الاقتصادي، إلى تزايد الضغوط على البنية التحتية، واستنزاف الموارد الطبيعية، وتداعيات التحولات الجيوسياسية المتسارعة في المنطقة.

في المقابل، يأتي طرح رؤية التحديث الاقتصادي للأردن (2022-2033) كمحاولة جادة لرسم مسار جديد للاقتصاد الوطني، ونقله من حالة النمو البطيء والمُتذبذب إلى مرحلة من النمو المُستدام والشامل، حيث تُمثل هذه الرؤية بمحركاتها الثمانية خارطة طريق طموحة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تستند في جوهرها إلى تشخيص دقيق للتحديات الهيكلية، وتحديد واضح للفرص الاقتصادية الواعدة. وفي هذا السياق، تبرز النفقات الرأسمالية كعصب رئيسي للسياسة المالية التنموية، وأداة محورية لتحقيق المستهدفات الطموحة للرؤية، من خلال تمويل المشاريع الاستراتيجية في مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية.

تسعى هذه الورقة الى تقديم تحليل مُعمّق لواقع النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة الأردنية، واستكشاف مدى مواءمتها مع توجهات رؤية التحديث الاقتصادي، إذ تركز منهجية التحليل على دراسة التطور التاريخي للنفقات الرأسمالية خلال الفترة (2019-2025)، وتحديد أنماط التوزيع القطاعي والجغرافي والاقتصادي لهذه النفقات، وتقييم مستوياتها مقارنة بالمعايير الدولية وتجارب الدول المماثلة، ومدى اتساقها مع الأولويات الاستراتيجية المحددة في رؤية التحديث الاقتصادي.

ولا تنحصر هذه الورقة في بعدها التحليلي فقط، بل تتعداه إلى محاولة صياغة رؤية استشرافية تعزز العائد التنموي للنفقات الرأسمالية، وتحولها إلى محركات أساسية للنمو المستدام والشامل. وتوجّه الورقة بشكل رئيسي إلى صانعي السياسات في وزارتي المالية والتخطيط، والمؤسسات الحكومية المعنية بتنفيذ رؤية التحديث الاقتصادي، إلى جانب الباحثين والمحللين الاقتصاديين المهتمين بالشأن المالي والاقتصادي في الأردن.

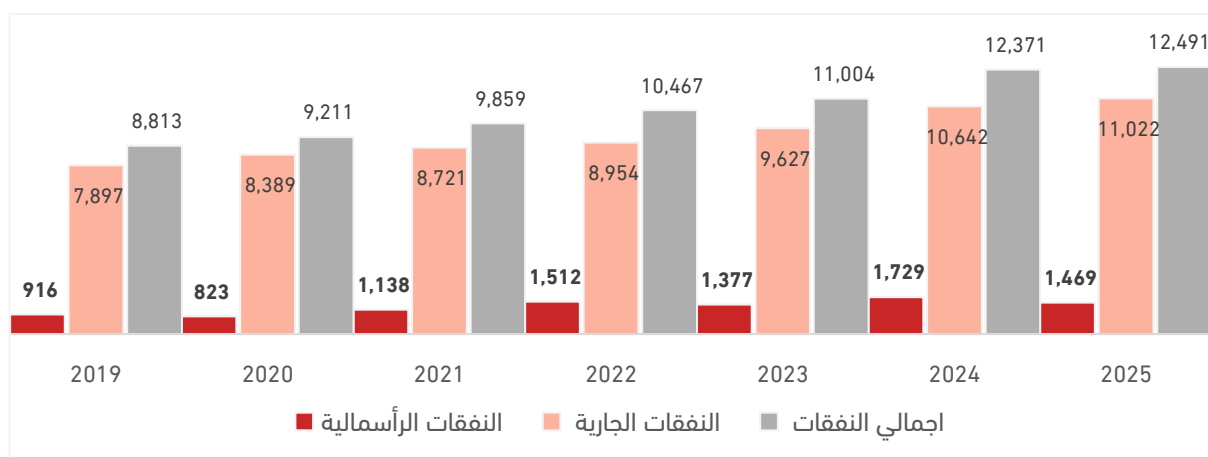
تتناول هذه الورقة النفقات الرأسمالية في الأردن من خلال تحليل تطورها التاريخي ونسبتها من إجمالي النفقات والنواتج المحلي، مع مقارنة دولية واستعراض توزيعها القطاعي والجغرافي ومدى توافقها مع رؤية التحديث الاقتصادي، إضافةً إلى إبراز المشاريع الكبرى المرتبطة بها. وفي ظل التحديات الاقتصادية والحاجة إلى تعظيم العائد التنموي من الموارد المحدودة، تسعى الورقة إلى تقديم تشخيص دقيق للواقع وتوصيات عملية لتحسين تخطيط وتنفيذ وتقييم النفقات الرأسمالية بما يعزز دورها في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة.

2. التحليل الوصفي للنفقات الرأسمالية

2.1 مسار تطور النفقات الرأسمالية خلال (2019-2025)

شهدت النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة الأردنية تذبذباً ملحوظاً خلال الفترة (2019-2025)، متأثرة بالتغيرات في الأوضاع الاقتصادية والمالية للدولة. يُظهر الشكل تطور النفقات الرأسمالية والجارية خلال الفترة (2019-2025)، حيث يمكن ملاحظة المسار المتذبذب والذي يعكس التحديات الاقتصادية والتحولت في أولويات السياسة المالية للمملكة.

الشكل (1): تطور النفقات الحكومية خلال الفترة (2019-2025) - بالمليون دينار



المصدر: بيانات نشرة مالية الحكومة العامة - وزارة المالية (أعداد مختلفة).

شهد عام 2020 تراجعاً ملموساً في حجم الإنفاق الرأسمالي، حيث هبطت قيمته من (915.5 مليون دينار) في 2019 إلى (822.8 مليون دينار)، ليسجل انخفاضاً بنسبة 10.1%. حيث جاء هذا التحول الانكماش في الاستثمارات الحكومية كاستجابة حتمية لتداعيات جائحة كورونا والتي فرضت على صناع السياسة المالية إعادة هيكلة جذرية لأولويات الإنفاق العام. إذ اقتضت حالة الطوارئ الصحية والاقتصادية تحويل موارد مالية ضخمة نحو النفقات الجارية الطارئة لدعم القطاع الصحي ومساعدة الفئات الأكثر تضرراً من الأزمة.

في حين تمثل الفترة (2021-2022) مرحلة انتعاش في مسار الإنفاق الرأسمالي الحكومي، إذ ارتفع من مستويات الانكماش في عام 2020 إلى (1,138.2 مليون دينار) في 2021، ثم واصل صعوده ليصل إلى (1,512.3 مليون دينار) في عام 2022، محققاً بذلك قفزة بنسبة 83.8% مقارنة بمستويات عام 2020. ويعكس هذا التحول الإيجابي استجابة حكومية لتعزيز الإنفاق الرأسمالي بهدف دعم النمو الاقتصادي وتسريع التعافي من آثار الجائحة، من خلال التركيز على مشاريع البنية التحتية الكبرى وتعزيز القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

في المقابل، شهدت المرحلة اللاحقة (2023-2024) تقلّبات حادة في اتجاهات الإنفاق الرأسمالي للدولة. ففي 2023، شهدت النفقات الرأسمالية تراجعاً ملحوظاً لتصل إلى (1,377.2 مليون دينار)، بانخفاض قدره 8.9% مقارنة بعام 2022. غير أن السياسة المالية اتجهت نحو التوسع مجدداً في 2024، إذ قفزت النفقات الرأسمالية إلى (1,729.3 مليون دينار)، بزيادة تقدر بـ 25.6% عن العام السابق.

في حين تكشف تقديرات موازنة 2025 عن منحى انكماشى ملحوظ في الإنفاق الرأسمالي، حيث من المتوقع أن تنخفض القيمة الإجمالية للنفقات الرأسمالية إلى (1468.7 مليون دينار)، مسجلة تراجعاً بنسبة 15.1% مقارنة بمستويات 2024. يأتي هذا الانخفاض في سياق التحديات المالية المستمرة والضغط المتزايدة على المالية العامة، يُثير هذا التخفيض المتوقع تساؤلات حول استدامة المشاريع التنموية الكبرى ومدى تأثير هذا الانخفاض على معدلات النمو الاقتصادي المستهدفة في رؤية التحديث الاقتصادي.

ومن المهم هنا الإشارة إلى أن هذا المسار المتذبذب للإنفاق الرأسمالي يعكس عدة إشكاليات هيكلية تتعلق بالسياسة المالية واستدامة النمو الاقتصادي، فالتغيرات الحادة في حجم الإنفاق الرأسمالي سنوياً تعيق استقرار التخطيط الاستثماري طويل الأمد وتؤثر سلباً على استدامة المشاريع التنموية الكبرى وكفاءتها الاقتصادية. كما يؤدي تخفيض مخصصات النفقات الرأسمالية إلى تحديات في استكمال المشاريع قيد التنفيذ، مما يتسبب في تأخيرات زمنية تؤدي حتماً إلى زيادة التكاليف الإجمالية لهذه المشاريع على المدى البعيد.

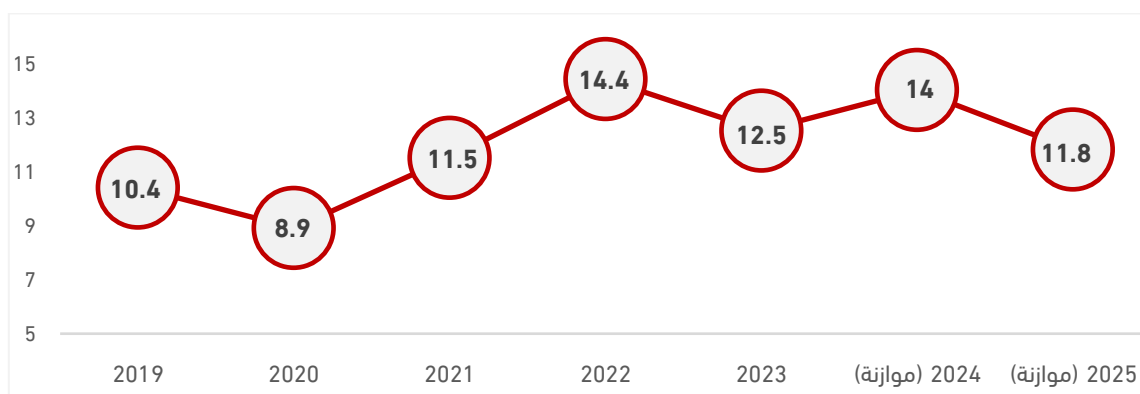
من جانب آخر، يؤثر عدم استقرار الإنفاق الرأسمالي الحكومي سلباً على توقعات القطاع الخاص واستثماراته، حيث ترتبط استثمارات القطاع الخاص ارتباطاً وثيقاً بوتيرة الإنفاق الحكومي، خاصة في قطاعات البنية التحتية والمشاريع الكبرى، إذ يُضعف هذا التذبذب من جاذبية بيئة الأعمال للاستثمارات طويلة المدى ويزيد من حالة عدم اليقين في الاقتصاد.

إن الانخفاض المتوقع في النفقات الرأسمالية لعام 2025 يتناقض مع متطلبات تحقيق رؤية التحديث الاقتصادي والتي تستلزم توسعاً مستداماً في الاستثمارات العامة، فالنمو الاقتصادي المستهدف يحتاج إلى زخم استثماري متصاعد وليس مترجع، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية الملحة كارتفاع معدلات البطالة وتباطؤ النمو الاقتصادي وارتفاع مستويات الدين العام.

يفرض هذا الواقع ضرورة إعادة تقييم استراتيجية الإنفاق الرأسمالي الحكومي وتطوير آليات تضمن استدامته ضمن مسار تصاعدي ومستقر، من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام وتوجيه حصة أكبر نحو النفقات الرأسمالية على حساب النفقات الجارية ذات الطبيعة غير الضرورية. كما ينبغي تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص كأداة لتوسيع نطاق المشاريع الرأسمالية وتخفيف العبء عن الموازنة العامة، إلى جانب ابتكار أدوات تمويل جديدة تتيح الاستمرار في الاستثمار بالمشاريع الاستراتيجية دون زيادة الضغوط على المالية العامة.

وفي هذا السياق، يمكن تتبع نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات العامة باعتبارها مؤشراً رئيسياً يكشف أولويات الحكومة في توزيع الموارد بين الإنفاق الجاري والاستثماري، ويمثل في الوقت ذاته مقياساً لمدى تبني نهج تنموي طويل الأمد يعزز البنية التحتية والقدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني. ويظهر الشكل رقم (2) تطور هذه النسبة خلال الفترة (2019 - 2025).

الشكل (2): نسبة النفقات الرأسمالية من إجمالي النفقات العامة - (%)



المصدر: بيانات نشرة مالية الحكومة العامة - وزارة المالية (أعداد مختلفة).

سجلت النفقات الرأسمالية أدنى نسبة من إجمالي النفقات العامة في عام 2020 عند مستوى (8.9%)، قبل أن ترتفع لتبلغ ذروتها في عام 2022 بنسبة (14.4%). ويعكس هذا التباين ما تواجهه المالية العامة من تحديات في إدارة الموارد تحت وطأة الضغوط المختلفة، مع ملاحظة توجه عام خلال السنوات الأخيرة لزيادة حصة الإنفاق الرأسمالي باعتباره أحد أدوات تحفيز النمو الاقتصادي.

تكتسب نسبة النفقات الرأسمالية من إجمالي النفقات العامة أهمية بالغة كمؤشر على التوجه التنموي للدولة وأثرها على النمو الاقتصادي، حيث تشير الأدبيات الاقتصادية إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين ارتفاع نسبة الإنفاق الرأسمالي الحكومي ومعدلات النمو الاقتصادي طويل المدى.

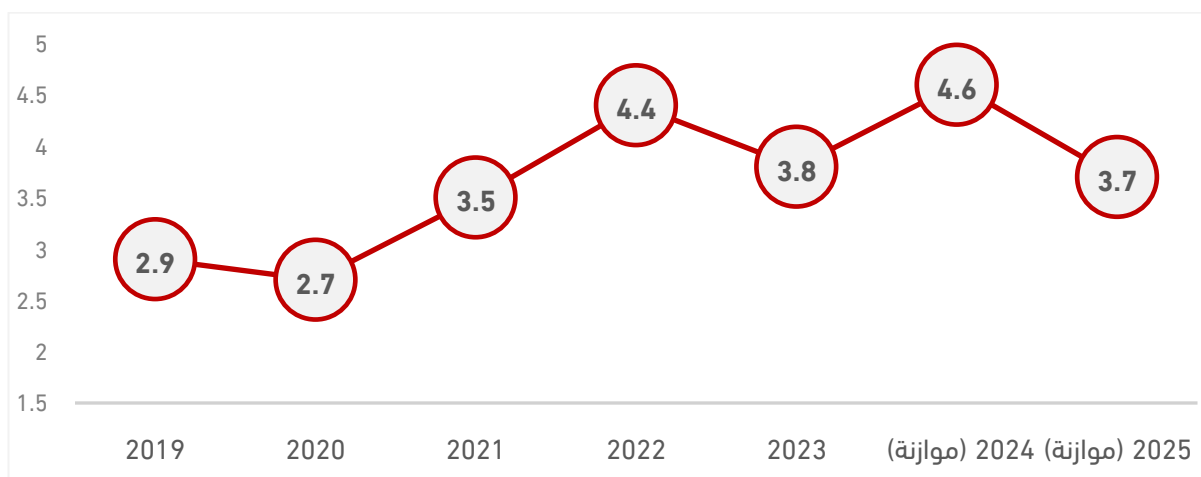
ففي دراسة بارو (Barro, 1990) حول "الإنفاق الحكومي في نموذج بسيط للنمو الداخلي"، تبين أن الاستثمار العام في البنية التحتية والتعليم والصحة يعزز الإنتاجية الحدية لرأس المال الخاص، مما يؤدي إلى تسارع معدلات النمو. كما وأظهرت دراسة أشاور (Aschauer, 1989) أن زيادة نسبة 1% في الإنفاق على البنية التحتية من الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى زيادة الإنتاجية بنسبة 0.24%، إذ لفتت هذه الدراسة الانتباه إلى الدور الحاسم للاستثمار العام في الطرق والجسور والمطارات والموانئ كمحددات أساسية للإنتاجية الاقتصادية.

وتؤكد العديد من الدراسات الحديثة هذه النتائج، حيث أظهرت دراسة أجريت من قبل صندوق النقد الدولي (Abiad et al., 2016) شملت 188 دولة خلال الفترة (1970 - 2014) أن زيادة الاستثمار العام بنسبة 1% من الناتج المحلي ترفع الناتج بنحو 0.4% في السنة الأولى و1.5% على المدى الطويل، مع أثر أكبر في الدول النامية والناشئة، ما يبرز أهمية الإنفاق الرأسمالي لتحفيز النمو وتعزيز القدرة التنافسية في دول متوسطة الدخل كالأردن.

2.2 النفقات الرأسمالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

تُعتبر نسبة النفقات الرأسمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي مؤشراً مهماً لقياس مدى استثمار الدولة في البنية التحتية والمشاريع التنموية، ويوضح الشكل رقم (3) تطور هذه النسبة خلال الفترة (2019-2025)، حيث تُظهر البيانات بأن هناك تحدياً هيكلياً يتمثل في انخفاض حجم النفقات الرأسمالية كنسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي عموماً، حيث تراوحت هذه النسبة بين 2.7% في فترات ضعف الإنفاق الاستثماري و4.6% في أوقات التوسع المالي، مما يعكس فجوة تنموية واضحة عند مقارنتها بالمعدلات المعيارية للاقتصادات الناشئة التي تحقق معدلات نمو مرتفعة، والتي تتراوح فيها نسبة النفقات الرأسمالية بين (5% - 7%) من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل (3): نسبة النفقات الرأسمالية من الناتج المحلي الإجمالي - (%)



المصدر: بيانات نشرة مالية الحكومة العامة - وزارة المالية (أعداد مختلفة).

شهدت نسبة الإنفاق الرأسمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً ملحوظاً خلال فترة (2021-2024)، مع ذروتها عند 4.6% في 2024، تزامناً مع التعافي الاقتصادي بعد جائحة كورونا. غير أن مؤشرات موازنة 2025 تشير إلى تراجع متوقع لهذه النسبة إلى 3.7%، بانخفاض 0.9 نقطة مئوية، وهو ما يتناقض مع مستهدفات النمو الاقتصادي ويمثل تحدياً لتمويل مشاريع البنية التحتية الاستراتيجية، مما قد يعرقل تحقيق معدلات النمو المستدامة المخططة في خطط التنمية متوسطة المدى. تبدو الحاجة ملحة لتصحيح هذا المسار من خلال إعادة هيكلة الإنفاق العام لصالح زيادة المخصصات الرأسمالية، وتطوير آليات لتمويل المشاريع الإستراتيجية الكبرى، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية المتمثلة في ارتفاع معدلات البطالة وتزايد الضغوط المعيشية، إذ يصبح هذا المطلب أكثر إلحاحاً في ضوء الأهداف الطموحة لرؤية التحديث الاقتصادي التي تتطلب استثمارات ضخمة في القطاعات الإنتاجية والبنية التحتية لتحقيق النمو المستدام والشامل.

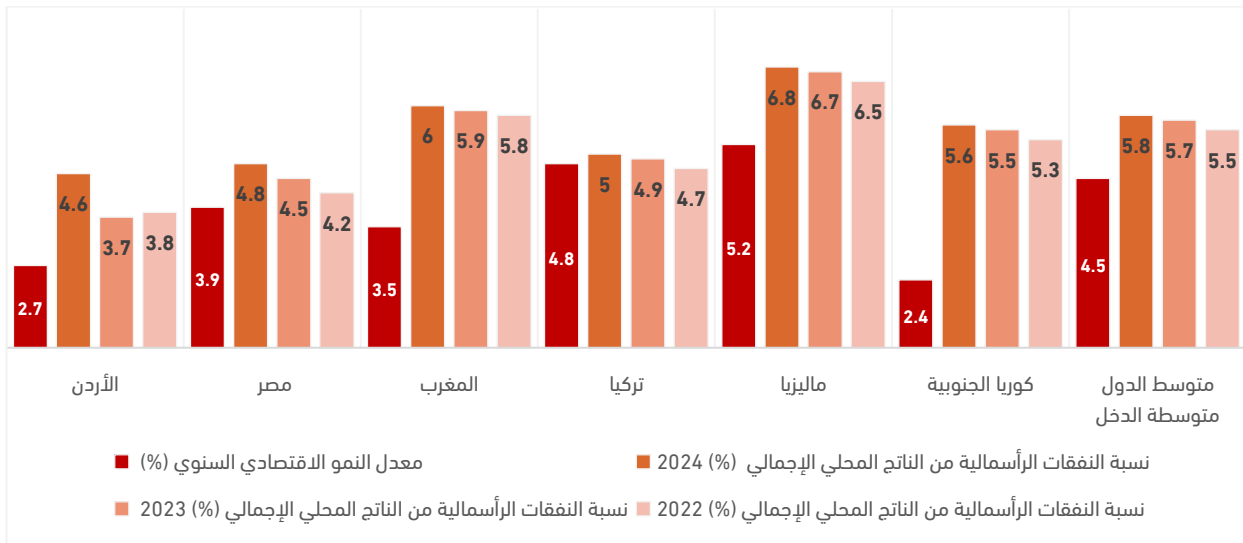
2.3 مقارنات دولية للنفقات الرأسمالية

ولتقييم وضع الأردن بالنسبة للإنفاق الرأسمالي مقارنة بدول أخرى، تم الإشارة الى نسبة النفقات الرأسمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن مقابل مجموعة مختارة من الدول، تضم اقتصادات ذات تصنيف دخل متوسط وأخرى ذات دخل مرتفع، خلال الفترة (2023- 2025)، وتشمل الدول المدرجة (كوريا الجنوبية، مصر، المغرب، تركيا، ماليزيا) وذلك استناداً الى معايير علمية ومنهجية مُحددة تضمن موضوعية التحليل وصحة الاستنتاجات المقارنة؛ منها:

- معيار التنوع في مستويات التنمية الاقتصادية الى جانب توافر خطط تنموية واضحة، حيث تمثل كوريا الجنوبية نموذجاً للاقتصاد المتقدم الذي حقق نقلة تنموية ناجحة، بينما تمثل ماليزيا وتركيا اقتصادات ناشئة متوسطة الدخل حققت نمواً متسارعاً، فيما تمثل مصر والمغرب اقتصادات مماثلة للأردن في التحديات والفرص.
- معيار التشابه في التحديات الهيكلية، حيث تواجه بعض من هذه الدول تحديات مماثلة للأردن من حيث الحاجة لتنويع القاعدة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية وجذب الاستثمارات.
- معيار التجارب التنموية المتميزة، خاصة في مجال الاستثمار في البنية التحتية والتحول الاقتصادي، حيث توفر هذه الدول دروساً مستفادة قيمة للأردن.
- معيار التشابه الجغرافي والثقافي، خاصة بالنسبة لمصر والمغرب كدول عربية، وتركيا كدولة شرق أوسطية، مما يجعل المقارنة أكثر واقعية من حيث إمكانية تطبيق التجارب.
- معيار توفر البيانات الموثوقة والمحدثة حول النفقات الرأسمالية من مصادر دولية معتمدة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وتجدر الإشارة هنا الى أنه قد تم استبعاد تونس من دول المقارنة المرجعية رغم كونها دولة عربية مشابهة للأردن في بعض الخصائص الاقتصادية، وذلك نظراً للتحديات الاستثنائية التي تواجهها منذ عام 2011 والتي أثرت جوهرياً على استقرار سياساتها المالية والاستثمارية، إذ أدت الاضطرابات السياسية المتتالية والتغيرات الحكومية المتكررة إلى تذبذب حاد في أولويات الإنفاق الرأسمالي وعدم اتساق الخطط التنموية، الأمر الذي يجعل الاعتماد على تجربتها كمرجع مقارن أمراً غير دقيق أو مفيد للحالة الأردنية في الوقت الراهن.

الشكل (4): مقارنة دولية لنسب النفقات الرأسمالية من الناتج المحلي الإجمالي - (%)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي 2024، والبنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

تُظهر المقارنة الدولية لمستويات الإنفاق الرأسمالي أن هناك تبايناً جوهرياً بين الأردن والاقتصادات الأخرى ذات الدخل المتوسط المماثلة وكذلك ذات الدخل المرتفع، حيث أن هنالك فجوة كبيرة نسبياً بين وضع الأردن وبفارق ملموس قدره (1.7 - 2.1) نقطة مئوية عن متوسط مجموعة الدول المرجعية خلال الفترة التحليلية، إذ تعكس هذه الفجوة تحدياً هيكلياً في بنية الإنفاق العام الأردني، وتشير إلى ضعف نسبي في الاستثمارات الحكومية مقارنة بالاقتصادات التي حققت قفزات تنموية متسارعة.

كما تشير البيانات إلى وجود ارتباط وثيق بين مستويات الإنفاق الرأسمالي ومعدلات النمو الاقتصادي المحقق في تلك الدول؛ فالاقتصادات التي خصصت نسباً أعلى للنفقات الرأسمالية، وعلى رأسها ماليزيا بنسبة تتراوح بين (6.5% - 6.8%) من ناتجها المحلي، استطاعت تحقيق معدلات نمو مرتفعة وصلت إلى (5.2%). في المقابل، حقق الأردن معدل نمو متواضع بلغ 2.7%، بما يتناسب مع انخفاض نسبة استثماراته العامة. تؤكد هذه العلاقة الطردية الفرضية الاقتصادية القائلة بأن تكثيف الاستثمارات العامة يشكل رافعة أساسية لتسريع وتيرة النمو الاقتصادي وتوسيع القاعدة الإنتاجية.

ما يلفت النظر في هذا السياق هو التفاوت الواضح في مسار تطور الإنفاق الرأسمالي بين الأردن والدول المقارنة؛ فبينما تنتهج معظم الاقتصادات المتوسطة مساراً تصاعدياً مستقراً في نسبة النفقات الرأسمالية من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2022-2024)، تظهر بيانات الأردن نمطاً متذبذباً يفتقر إلى الاستقرار الاستراتيجي، مما يعكس غياب رؤية مالية طويلة المدى للاستثمارات العامة، الأمر الذي يُضعف القدرة على تخطيط المشاريع الاستراتيجية وتنفيذها وفق جداول زمنية مستقرة.

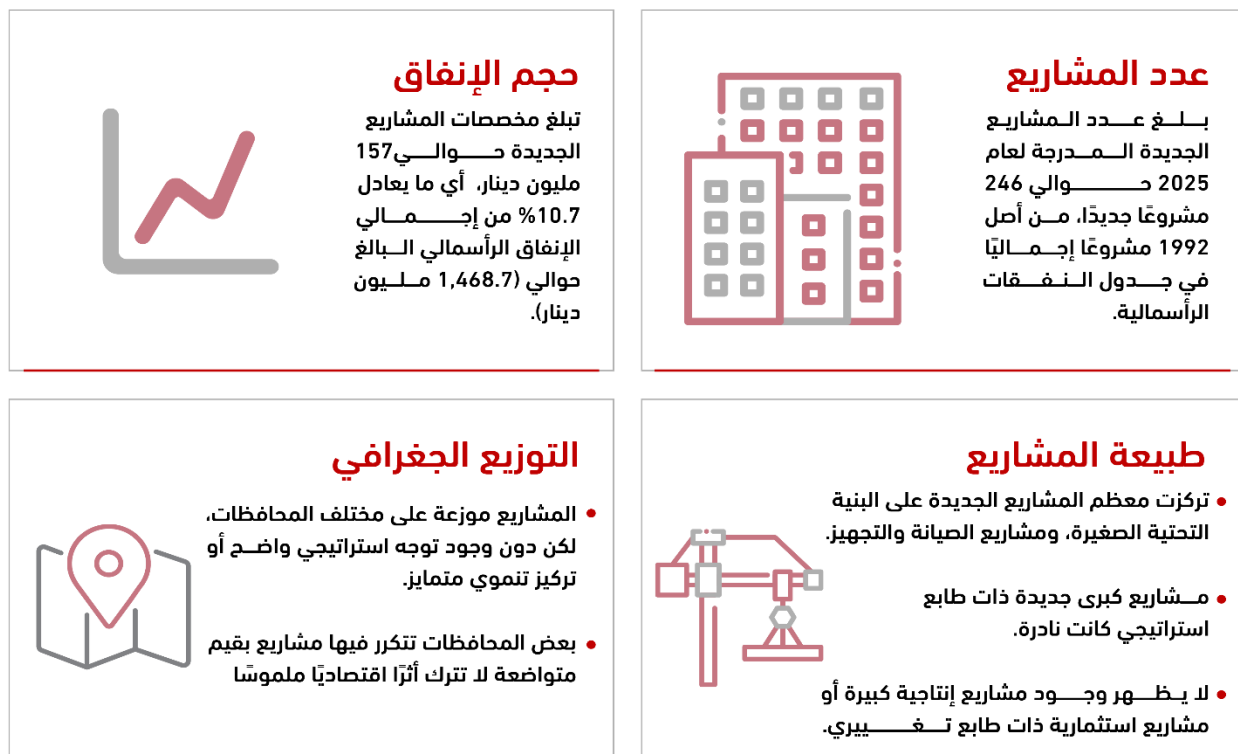
3. المشاريع الرأسمالية في قانون الموازنة 2025

بحسب قانون الموازنة العامة لسنة 2025، تبلغ قيمة المشاريع الرأسمالية الجديدة نحو (157 مليون دينار) فقط، ما يشكل 10.7% من إجمالي الإنفاق الرأسمالي البالغ (1,468.7 مليار دينار). هذه النسبة المتدنية تثير تساؤلات حول مدى جدية الحكومة في تبني خطط توسعية جديدة، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية التي تتطلب تحفيزاً مباشراً للنمو وخلق فرص عمل مستدامة من خلال مشاريع تنموية جديدة. فالهيكل العام للإنفاق الرأسمالي يُظهر بوضوح أولوية موجهة نحو المشاريع المستمرة، والتي تستحوذ على أكثر من 95% من إجمالي الإنفاق. هذا التوجه قد يكون مفهوماً من زاوية فنية، إذ يسعى لضمان إنجاز المشاريع القائمة وتجنب تبديد الموارد على مشاريع جديدة قبل استكمال ما هو قيد التنفيذ. ومع ذلك، فإن هذا النهج يُحرم الاقتصاد من دفعة جديدة كانت ستحدثها مشاريع رأسمالية كبرى أو مبتكرة.

يفترض بالإنفاق الرأسمالي أن يكون أداة لتحفيز النمو الاقتصادي وتوسيع القاعدة الإنتاجية، لا سيما في مرحلة تعافي الاقتصاد من صدمات متتالية. إلا أن الحصة المتواضعة المخصصة للمشاريع الجديدة تشير إلى غياب الرؤية الاستثمارية الديناميكية لدى الحكومة، وتُضعف من أثر السياسة المالية كأداة تحفيزية. فالمشاريع الجديدة عادةً ما تحمل أفكاراً جديدة وتفتح فرصاً للقطاع الخاص وتُعيد توزيع النشاط الاقتصادي جغرافياً وقطاعياً. هذا التراجع في إطلاق مشاريع رأسمالية جديدة قد يُعزى أيضاً إلى أحد عاملين: إما ضعف القدرة التخطيطية للمؤسسات الحكومية في إعداد مشاريع قابلة للتنفيذ والتمويل، أو إلى قيود مالية حادة دفعت الحكومة إلى تقليص سقف الطموحات الرأسمالية. وفي كلتا الحالتين، يعكس الوضع تحدياً هيكلياً في إدارة المال العام، ويبرز الحاجة لإعادة النظر في آليات إعداد الموازنة الرأسمالية وربطها بشكل أفضل بأولويات التنمية.

أمام هذا الواقع، تبدو الحاجة ملحة لإعادة هيكلة أولويات الإنفاق الرأسمالي، بحيث تتضمن حزمة من المشاريع الجديدة النوعية ذات العائد الاقتصادي والاجتماعي المرتفع؛ مشاريع في قطاعات النقل والطاقة والمياه والتكنولوجيا يمكن أن تُحدث أثراً مضاعفاً على الاقتصاد إذا تم تصميمها وتنفيذها بكفاءة. كما أن تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص وتطوير أدوات تمويل مبتكرة قد يساهم في رفع القدرة على إطلاق مشاريع جديدة دون إرهاق الموازنة.

فيما يلي تلخيص لأبرز ما ورد في جدول مشاريع النفقات الرأسمالية لعام 2025 في الأردن:



4. توزيع النفقات الرأسمالية ومواءمتها مع رؤية التحديث الاقتصادي

4.1 التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية

يعتبر التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية مؤشراً مهماً لتحديد أولويات الحكومة في مجال الاستثمار العام. يوضح الجدول رقم (1) التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية وفقاً للتصنيف الوظيفي للنفقات كما وردت في قانون الموازنة المالية للسنة المالية 2025، حيث استحوذت الشؤون الاقتصادية على الحصة الكبرى من النفقات الرأسمالية بواقع 30.2% من إجمالي المخصصات، وهو ما يعكس توجهاً استراتيجياً نحو تعزيز الدعائم الإنتاجية للاقتصاد وتحفيز مقومات النمو وزيادة تنافسية الاقتصاد الوطني. تنعكس هذه الأولوية في حزمة المشاريع الاستثمارية المخصصة لقطاعات النقل والطاقة والزراعة والصناعات التحويلية، والتي تمثل محركات رئيسية للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل.

في المقابل، يحتل قطاع الإسكان والمرافق المجتمعية أولوية استثمارية متقدمة بنسبة 17.4% من إجمالي النفقات الرأسمالية، مما يعكس اهتماماً بتطوير البنية التحتية الأساسية وتحسين خدمات الإسكان والمرافق المجتمعية، مع موازنة بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لتحسين ظروف المعيشة وتحفيز النمو الاقتصادي.

الجدول (1): التوزيع القطاعي للنفقات الرأسمالية - (2025)

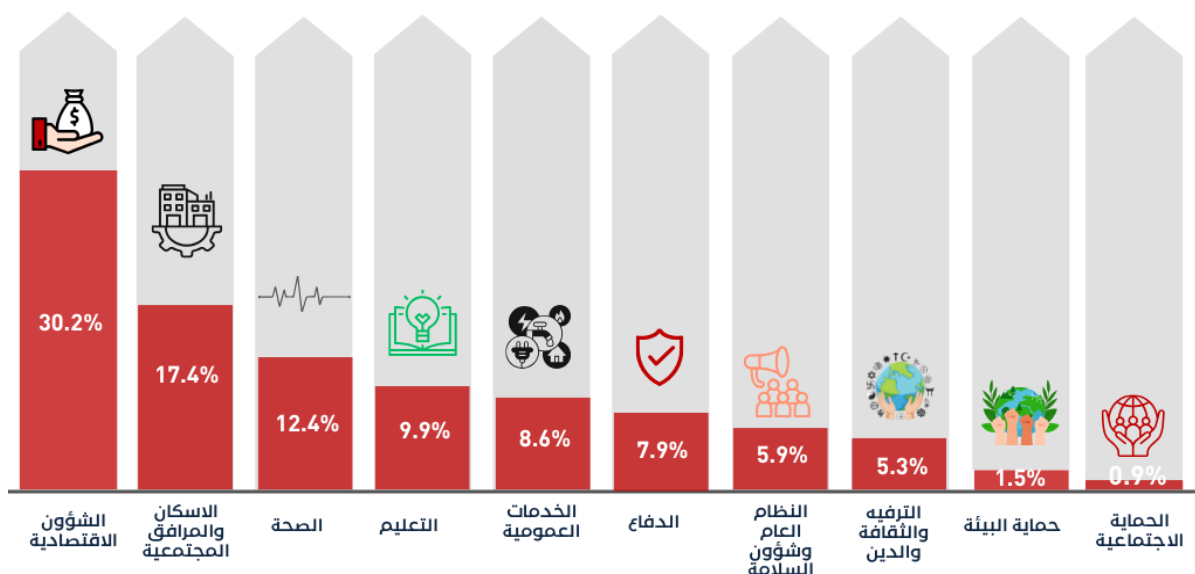
النسبة المئوية (%)	المبلغ (مليون دينار)	القطاع
30.2	444.2	الشؤون الاقتصادية
17.4	256.1	الإسكان والمرافق المجتمعية
9.9	145.4	التعليم
12.4	181.4	الصحة
8.6	126.2	الخدمات العمومية
7.9	116.7	الدفاع
5.9	86.6	النظام العام وشؤون السلامة
5.3	78.2	الترفيه والثقافة والدين
0.9	12.5	الحماية الاجتماعية
1.5	21.4	حماية البيئة
100	1,468.7	المجموع

المصدر: قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2025 - دائرة الموازنة العامة.

تكتسب الاستثمارات الموجهة لقطاعي الصحة والتعليم وزناً ملحوظاً في بنية الإنفاق الرأسمالي، حيث تستحوذ مجتمعة على 22.3% من إجمالي المخصصات، هذا ما يعكس إدراكاً متزايداً لأهمية الاستثمار في رأس المال البشري كركيزة محورية للتنمية المستدامة. وتشمل هذه المخصصات مشاريع بناء وتطوير المستشفيات والمراكز الصحية، تحديث المرافق التعليمية، وتوفير التجهيزات اللازمة للارتقاء بجودة الخدمات الصحية والتعليمية في مختلف محافظات المملكة.

على النقيض من ذلك، تُظهر البيانات تواضعاً ملحوظاً في المخصصات الرأسمالية الموجهة لقطاعي الحماية الاجتماعية وحماية البيئة، إذ لم تتجاوز نسبتها 0.9% و 1.5% على التوالي، مما يثير تساؤلات حول مدى التوازن في الرؤية التنموية، خاصة في ظل تنامي التحديات البيئية والاجتماعية التي تواجهها المملكة، كما وتعكس هذه الفجوة تحدياً مزمناً في موازنة الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتشير إلى الحاجة لتبني مقاربة أكثر شمولية تدمج أبعاد الاستدامة في صلب الاستراتيجية الاستثمارية للدولة.

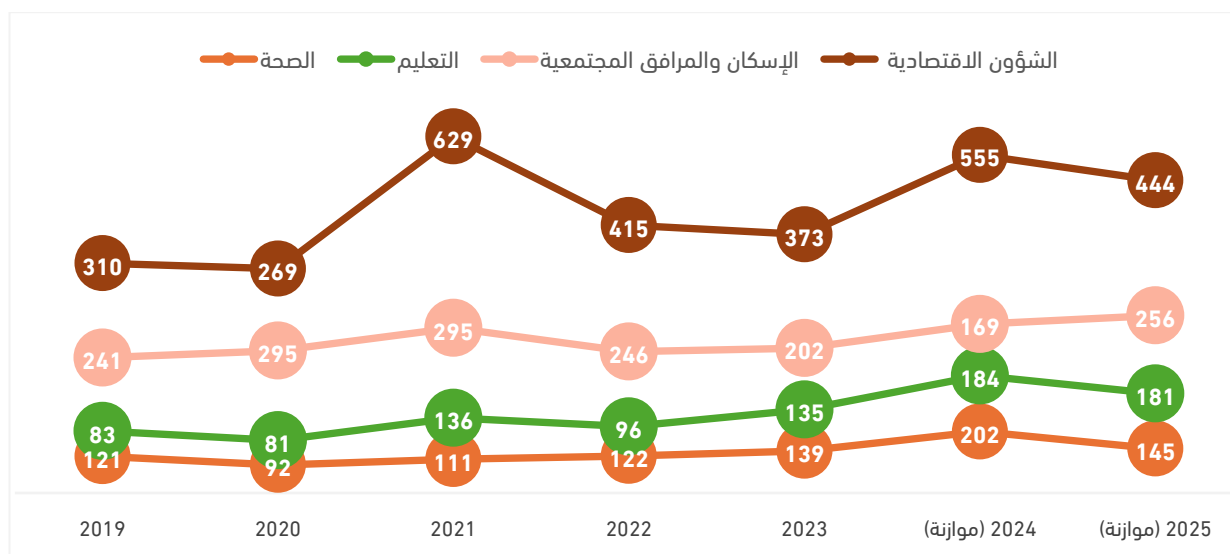
الشكل (5): نسبة توزيع المخصصات الاستثمارية على القطاعات وفقاً للتصنيف الوظيفي 2025



يتطلب توزيع النفقات الرأسمالية الحالي إعادة تقييم للنهج التنموي لتجسير الفجوة بين النمو الاقتصادي والأبعاد الاجتماعية والبيئية. ويستدعي ذلك زيادة الاستثمار في المشاريع البيئية والتكنولوجيا الخضراء، وتعزيز برامج الحماية الاجتماعية لضمان الإدماج الاقتصادي للفئات الهشة ودعم النمو الشامل والمستدام.

ولفهم ديناميكيات تطوّر النفقات الرأسمالية في القطاعات الرئيسية، يعرض الشكل رقم (6) مسارها خلال الفترة (2019-2025)، موضحاً توجهات السياسة المالية في الأردن خلال هذه السنوات، وما شهدته من تقلبات بين ضغوط ضبط الإنفاق العام ومتطلبات تحفيز النمو الاقتصادي.

الشكل (6): تطور النفقات الرأسمالية للقطاعات الرئيسية (2019-2025) - بالمليون دينار



المصدر: بيانات نشرة مالية الحكومة العامة - وزارة المالية (أعداد مختلفة).

اتسمت مخصصات الشؤون الاقتصادية بنمط متقلب؛ إذ شهدت ارتفاعاً استثنائياً عام 2021 لتصل إلى (628.9 مليون دينار)، قبل أن تعود للتراجع في السنوات التالية، مع محاولات انتعاش محدودة كما في موازنة عام 2024 التي حُصص لها (555.1 مليون دينار)، لتتخفض مجدداً إلى (444.2 مليون دينار) في موازنة 2025. مما يعكس صعوبة تحقيق سياسة استثمارية مستقرة ومتسقة على المدى المتوسط، كما يكشف عن ضعف القدرة على ترسيخ أولويات اقتصادية واضحة ضمن رؤية استراتيجية طويلة الأجل.

أما فيما يتعلق بقطاع الإسكان والمرافق المجتمعية فيظهر تحركاً أكثر استقراراً نسبياً، حيث تراوحت المخصصات الرأسمالية بين (169.4 - 294.9 مليون دينار) خلال الفترة التحليلية. من اللافت أن موازنة 2025 تتضمن زيادة ملموسة في مخصصات هذا القطاع (256.1 مليون دينار) مقارنة بعام 2024 (169.4 مليون دينار)، وبنسبة زيادة تقارب 51%. مما يعكس إعادة ترتيب الأولويات التنموية، وربما استجابة لضغوط اجتماعية متزايدة تتعلق بتحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية، خاصة في المناطق الأقل حظاً.

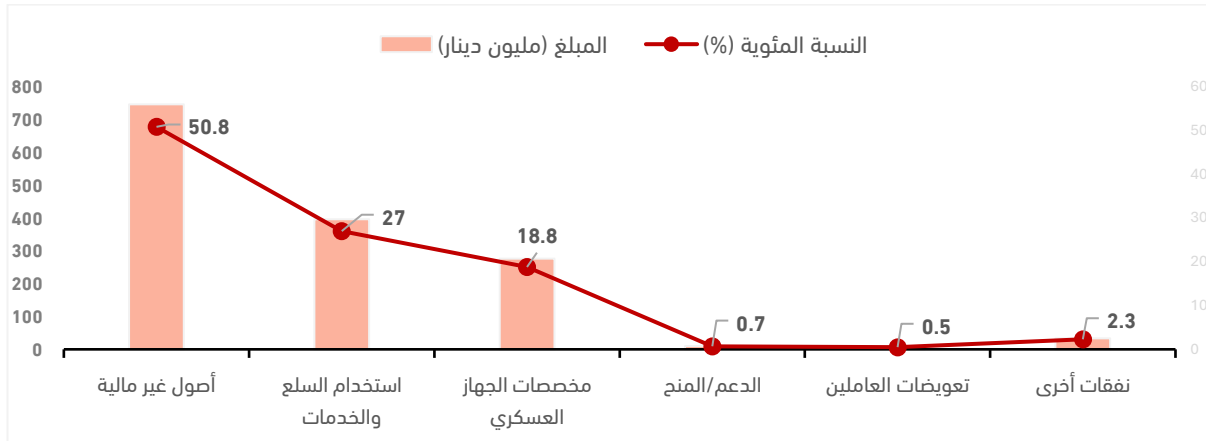
وعلى الرغم من أن المخصصات الرأسمالية لقطاعي الصحة والتعليم اتسمت نمطاً تصاعدياً إجمالاً، إذ ارتفعت من (203.4 مليون دينار) عام 2019 إلى (326.8 مليون دينار) في موازنة 2025، بزيادة تراكمية بلغت 60.7%، إلا أن موازنة 2025 أظهرت تراجعاً واضحاً في مخصصات التعليم إلى (145.4 مليون دينار) مقارنة بـ (201.9 مليون) في 2024، بينما استقرت مخصصات الصحة نسبياً، ما يثير تساؤلات حول استدامة الاستثمار في قطاع التعليم في ظل تحديات جودة المخرجات ومواءمتها لاحتياجات سوق العمل.

بشكل عام، يمكن القول بأنّ هناك جهوداً ملموسة لتوجيه الاستثمارات نحو القطاعات ذات الأولوية التنموية، غير أن هذه الجهود تواجه تحديات جوهرية تتمثل في عدم استقرار المخصصات المالية وتذبذبها بين عام وآخر، وذلك نتيجة الضغوط المالية المتزايدة على الموازنة العامة، وتنافس الأولويات في ظل محدودية الموارد، إضافة إلى التقلبات في الظروف الاقتصادية الإقليمية والعالمية.

4.2 التصنيف الاقتصادي للنفقات الرأسمالية

يُسهّم التصنيف الاقتصادي للنفقات الرأسمالية في توضيح طبيعة الاستثمارات العامة واتجاهاتها. ويظهر الشكل رقم (7) هذا التصنيف في موازنة 2025، والذي يعكس أولويات السياسة الاستثمارية للحكومة الأردنية ضمن خطة الإنفاق العام. حيث تستحوذ الاستثمارات الموجهة للأصول غير المالية على الحصة الأكبر بنسبة 50.8%، ما يعادل 745 مليون دينار، وتتوزع هذه المخصصات على مشاريع البنية التحتية والإنشاءات الحكومية والتجهيزات والمعدات. ويعكس ذلك توجهاً استراتيجياً نحو توسيع قاعدة الأصول الرأسمالية للدولة، بما ينسجم مع طبيعة الإنفاق الاستثماري الهادف إلى بناء أصول ثابتة تحقق عوائد تنموية مستدامة على المدى المتوسط والطويل.

الشكل (7): التصنيف الاقتصادي للنفقات الرأسمالية لعام 2025



المصدر: قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2025 - دائرة الموازنة العامة.

تستحوذ فئة استخدام السلع والخدمات على 27% من إجمالي الإنفاق الرأسمالي، وتشمل نفقات الصيانة والتشغيل والخدمات الاستشارية والفنية المرتبطة بمراحل تصميم وتنفيذ المشاريع، ويعكس هذا المستوى المرتفع نمطاً مألوفاً في هيكل الإنفاق الرأسمالي بالمنطقة، حيث ترتفع تكاليف الخدمات المرافقة للمشاريع على حساب المخصصات الموجهة للأصول المنتجة، ما قد يحد من الكفاءة الاقتصادية للاستثمارات العامة.

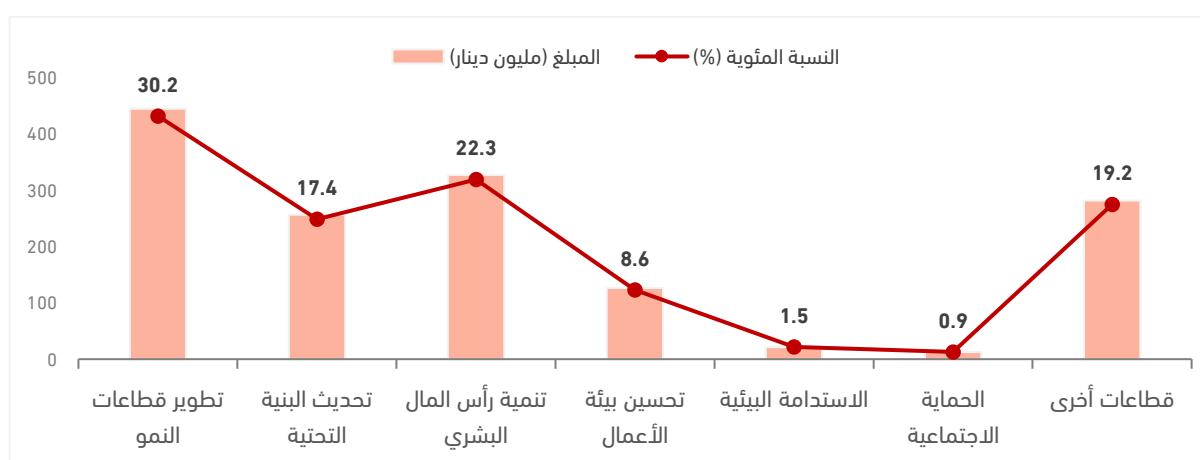
وتشير النسبة المخصصة للجهاز العسكري ضمن بنية النفقات الرأسمالية، والبالغة (18.8%) من الإجمالي، إلى الالتزام بدعم الأجهزة العسكرية والأمنية في ظل الظروف الإقليمية وما تفرضه من متطلبات للحفاظ على الأمن والاستقرار الوطني. وعلى الجانب الآخر، تظهر البيانات محدودية المخصصات الموجهة للدعم والمنح (0.7%) وتعويضات العاملين (0.5%) ضمن هيكل الإنفاق الرأسمالي، وهو ما ينسجم مع طبيعته الاستثمارية التي تركز أساساً على بناء الأصول وتطوير البنية التحتية أكثر من تركيزها على النفقات الجارية. ومع ذلك، فإن انخفاض هذه المخصصات يثير تساؤلات حول قدرة الحكومة على تحفيز الاستثمار الخاص من خلال منح وحوافز رأسمالية إضافية، لاسيما في القطاعات ذات الأولوية التنموية.

يكشف هذا التوزيع للنفقات الرأسمالية عن توجه عام نحو الاستثمار في الأصول الثابتة للدولة، مع إعطاء أولوية معتبرة للإنفاق العسكري، مما قد يؤثر على الموارد المتاحة للقطاعات الإنتاجية والخدمية الأخرى. يستدعي هذا الواقع إعادة نظر في أولويات الاستثمار العام، بحيث يتم تعظيم العائد التنموي للإنفاق الرأسمالي من خلال زيادة المخصصات الموجهة للقطاعات الإنتاجية وتقليص النفقات غير المنتجة.

4.3 مواءمة النفقات الرأسمالية مع محاور رؤية التحديث الاقتصادي

تهدف رؤية التحديث الاقتصادي (2022-2033) إلى تحقيق نمو اقتصادي شامل ومستدام من خلال ثماني محركات رئيسية. وفي هذا الإطار، يعكس توزيع النفقات الرأسمالية لعام 2025 وفق محاور الرؤية توجهاً استثمارياً يركز على بعض المحاور أكثر من غيرها، حيث تستحوذ المخصصات الموجهة لتطوير قطاعات النمو على الحصة الأكبر من الإنفاق الرأسمالي بنسبة 30.2%، في حين أن المخصصات الموجهة نحو الحماية الاجتماعية لا تتجاوز 0.9% فقط. ويظهر الشكل مدى مواءمة النفقات الرأسمالية في موازنة 2025 مع محاور الرؤية.

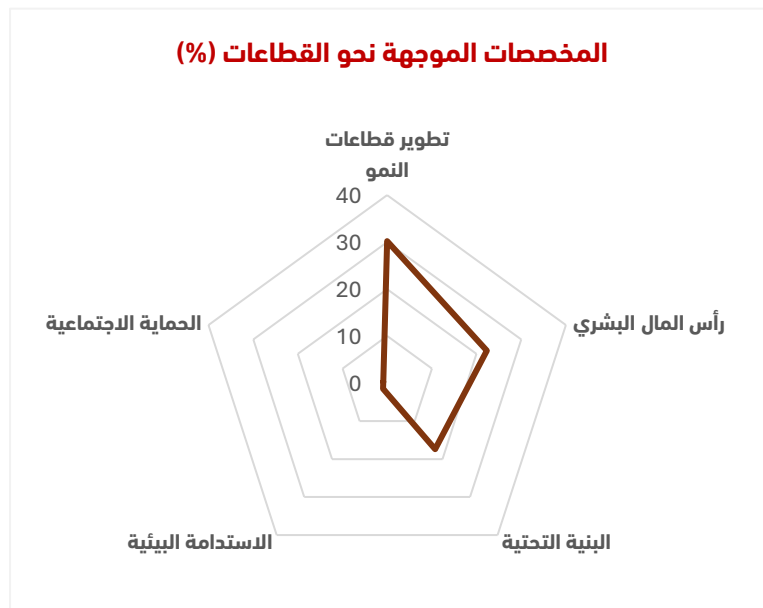
الشكل (8): مواءمة النفقات الرأسمالية مع محاور رؤية التحديث الاقتصادي- 2025



المصدر: قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2025- دائرة الموازنة العامة.

تُوجّه مخصصات تطوير قطاعات النمو نحو دعم القطاعات الواعدة ذات القيمة المضافة العالية، مثل الصناعات التحويلية والسياحة والزراعة المستدامة والخدمات المالية، بهدف تنويع القاعدة الإنتاجية وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني على المستويين الإقليمي والدولي. وفي الوقت ذاته، جاءت الاستثمارات الموجهة لتنمية رأس المال البشري مرتبة متقدمة ضمن الأولويات، إذ تستقطب 22.3% من إجمالي النفقات الرأسمالية، بما يعكس إدراكاً متزايداً لأهمية العلاقة بين تراكم رأس المال البشري وتحقيق نمو اقتصادي مستدام، خاصة في ظل التحولات العالمية التي تجعل المعرفة والمهارات ركيزة أساسية للتنافسية. وتتوزع هذه المخصصات على تطوير المنظومة التعليمية، وتحديث المرافق الصحية، وتعزيز برامج التدريب المهني، بما يتلاءم مع احتياجات سوق العمل ويحد من البطالة، خصوصاً بين الشباب.

تشكل مخصصات تحديث البنية التحتية نسبة متوسطة تبلغ 17.4% من إجمالي الإنفاق الرأسمالي، تُوجّه غالبيتها الى شبكات النقل والطاقة والمياه والاتصالات باعتبارها عناصر محورية لتحسين بيئة الأعمال،



وخفض تكاليف الإنتاج. وتؤكد هذه المخصصات أهمية الربط بين جودة البنية التحتية ودinاميكية النمو الاقتصادي، خاصة في ظل التحديات اللوجستية المرتبطة بالموقع الجغرافي للمملكة. في المقابل، تُظهر البيانات فجوة تمويلية بارزة في محوري الاستدامة البيئية والحماية الاجتماعية، اللذان لم يحظيا إلا بنسب هامشية من النفقات الرأسمالية 1.5% و 0.9% على التوالي.

من الجدير بالذكر هنا بأن النسبة الأكبر من النفقات الرأسمالية والتي تصل الى حوالي (19.2%) موجهة لقطاعات غير مرتبطة مباشرة بمحاور الرؤية، حيث تعكس هذه النسبة المرتفعة تحديات في مواءمة تخصيص الموارد العامة مع أولويات الرؤية الاستراتيجية، وربما تشير إلى وجود التزامات سابقة أو ضغوط سياسية تؤثر على عملية تخصيص الموارد، في حين يستدعي هذا الواقع مراجعة لآليات إعداد الموازنة بحيث تعكس بشكل أدق الأولويات التنموية المحددة في الخطط الاستراتيجية.

على صعيد آخر وعند مقارنة توزيع النفقات الرأسمالية مع الكلفة الكلية للبرنامج التنفيذي لرؤية التحديث للفترة (2023-2025)، تظهر اختلالات هيكلية في التمويل، ففي حين يخصص البرنامج التنفيذي موارد معتبرة لمحركات استراتيجية مثل "الموارد المستدامة" (733 مليون دينار) و"الريادة والإبداع" (537 مليون دينار)، لا تعكس النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة ذات الأولوية لهذه المحركات. وكما هو موضح في الجدول.

الجدول (2): الكلفة الكلية للبرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2023-2025) حسب المحركات - بالمليون دينار

المحركات الرئيسية	2023	2024	2025	الكلفة الكلية
الاستثمار	6	6	6	18
الصناعات عالية القيمة	53	51	46	150
الخدمات المستقبلية	42	57	58	157
الأردن وجهة عالمية	75	86	84	245
الريادة والإبداع	168	184	185	537
الموارد المستدامة	252	251	230	733
بيئة مستدامة	33	13	23	69
نوعية الحياة	41	86	79	206
المجموع	670	734	711	2,115

المصدر: البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي 2023-2025

كما يلفت النظر الاختلاف في ترتيب الأولويات بين النفقات الرأسمالية والبرنامج التنفيذي للرؤية؛ فبينما تركز الأولى على قطاعات النمو والبنية التحتية، يبدو أن الثاني يعطي وزناً أكبر للموارد المستدامة والريادة والإبداع، يمكن أن ينعكس هذا التباين في الأولويات على الترجمة العملية للرؤية على أرض الواقع، ويضعف من فعالية السياسات المالية في تحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

تستدعي هذه الاختلافات والفجوات التمويلية إعادة نظر جوهرية في منهجية تخصيص النفقات الرأسمالية، بحيث تعكس بشكل أدق أولويات رؤية التحديث الاقتصادي، وهذا يتطلب تعزيز التنسيق بين الجهات المسؤولة عن التخطيط الاستراتيجي وتلك المسؤولة عن إعداد الموازنة، وتطوير أطر مؤسسية تضمن الاتساق بين الخطط والموازنات، مع مراعاة الاستحقاقات والالتزامات السابقة. كما يستوجب إعادة توجيه النفقات الرأسمالية نحو المحركات الأقل تمويلًا، خاصة تلك المتعلقة بالاستدامة البيئية والإدماج الاجتماعي، وهي أبعاد أساسية لضمان استدامة النمو الاقتصادي وشموليته.

4.4 التوزيع الجغرافي للنفقات الرأسمالية

يُعد تحليل التوزيع الجغرافي للنفقات الرأسمالية مؤشراً مهماً لقياس مدى العدالة في توزيع الاستثمارات العامة بين مختلف مناطق المملكة. ويوضح الجدول رقم (3) توزيع هذه النفقات بحسب المحافظات في موازنة 2025، فبالرغم أن محافظة العاصمة على الحصة الأكبر بنسبة 14.4%، إلا أن الفجوة بين المحافظات تبدو أقل حدة مقارنة بالسنوات السابقة، ما يعكس تطوراً إيجابياً في توجهات السياسة الاستثمارية للحكومة، ويشير في الوقت ذاته إلى جهود متزايدة لتحقيق توزيع أكثر توازناً للمشاريع التنموية بما يلبي المطالب المتصاعدة للعدالة الجغرافية في مكاسب التنمية.

الجدول (3): توزيع النفقات الرأسمالية حسب المحافظات (2025)

المحافظة	المبلغ (مليون دينار)	النسبة المئوية (%)
العاصمة	19.5	14.4
إربد	13.7	10.1
الزرقاء	12.3	9.1
المفرق	12.2	9.0
معان	11.9	8.8
البلقاء	10.1	7.4
عجلون	10.1	7.5
جرش	9.4	7.0
مادبا	9.2	6.8
العقبة	9.3	6.8
الكرك	8.8	6.5
الطفيلة	9.0	6.6
المجموع	135.5	100.0

المصدر: قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2025 - دائرة الموازنة العامة.

كما وتُظهر البيانات تركيز ملحوظ على محافظات الشمال والوسط، إذ تحظى محافظات إربد والزرقاء والمفرق بحصص وافرة من النفقات الرأسمالية (10.1%، 9.1%، 9.0% على التوالي)، وهو ما ينسجم جزئياً مع الثقل الديموغرافي والاقتصادي لهذه المحافظات، كما ويأتي هذا التركيز من الكثافة السكانية العالية في هذه المناطق، وتنامي الضغط على الخدمات والبنية التحتية فيها، خاصة في ظل تدفقات اللاجئين وتداعياتها على الاحتياجات التنموية. كما تستدعي الأهمية الاقتصادية المتزايدة لمحافظة المفرق، خاصة مع إنشاء المنطقة التنموية فيها، تخصيص موارد استثمارية إضافية لتطوير البنية التحتية اللازمة لدعم الاستثمارات الجديدة.

في المقابل، تظهر البيانات محدودية نسبية في المخصصات الموجهة لمحافظة الجنوب (معان والعقبة والكرك والطفيلة)، على الرغم من اتساع رقعتها الجغرافية ومحدودية بنيتها التحتية. تتراوح حصة هذه المحافظات بين 6.5% و8.8% من إجمالي المخصصات. تثير هذه النسب المتواضعة تساؤلات حول كفاية الاستثمارات الموجهة لهذه المناطق، خاصة في ضوء الحاجة الملحة لتطوير بنيتها التحتية وتحسين جاذبيتها للاستثمارات الخاصة، وتحفيز التنمية الاقتصادية فيها للحد من الاختلالات التنموية بين المحافظات.

علوّة على ذلك، يمكن ملاحظة بأنّ المبلغ الإجمالي للنفقات الرأسمالية الموزعة على المحافظات (135.5 مليون دينار) لا يمثل سوى 9.2% من إجمالي النفقات الرأسمالية في موازنة 2025 (1,468.7 مليون دينار)، إذ تكشف هذه النسبة المتواضعة عن حقيقة أن الغالبية العظمى من النفقات الرأسمالية (90.8%) غير موزعة بشكل محدد على المحافظات، بل مخصصة لمشاريع وطنية أو مركزية، كما ويؤثر هذا الواقع تساؤلات حول آليات تخصيص النفقات الرأسمالية ومدى استجابتها للاحتياجات التنموية المتنوعة للمحافظات، خاصة في ظل التوجه المعلن نحو اللامركزية وتمكين المجالس المحلية من المشاركة الفاعلة في تحديد الأولويات التنموية.

وبالتوازي، يتطلب تحقيق رؤية التحديث الاقتصادي مراجعة شاملة لمنهجية توزيع النفقات الرأسمالية على المحافظات، بحيث تراعي التفاوت في الاحتياجات التنموية ومستويات البنية التحتية، وتستهدف التقليل التدريجي للفجوات التنموية بين المحافظات. كما يستدعي الأمر زيادة الشفافية في معايير التوزيع، وتعزيز دور المحافظات في تحديد أولوياتها الاستثمارية، وزيادة حصة النفقات الرأسمالية الموزعة على المحافظات من إجمالي النفقات الرأسمالية، بما يعزز البعد المكاني للتنمية ويحقق التكامل الاقتصادي بين مختلف مناطق المملكة.

5. المشاريع الرأسمالية الكبرى وارتباطها ببرنامج التحديث الاقتصادي

تمثل المشاريع الرأسمالية الكبرى أداة رئيسية لتنفيذ الرؤية وتحقيق أهدافها، يوضح الجدول أبرز المشاريع الكبرى ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تستهدفها الحكومة خلال الفترة القادمة.

الجدول (4): المشاريع الكبرى ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في طور الإعداد والتنفيذ

المشروع	الحجم المقدر للاستثمار (مليون دينار)
إدارة وتشغيل الميناء متعدد الأغراض ضمن منطقة ميناء العقبة الجديد	10
إدارة وتشغيل مطار الملك حسين الدولي في العقبة	50
إنشاء جامعة طبية / الصندوق السعودي الأردني	290
مشروع إنتاج الهيدروجين الأخضر والأمونيا الخضراء	4000
مشروع تحلية ونقل المياه (الناقل الوطني)	2100
مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية (المرحلة الأولى العقبة-عمان)	1900
مشروع الربط الكهربائي الأردني - العراقي	30
مشروع الربط الكهربائي الأردني - السعودي	39
رفع قدرة خط الربط الكهربائي بين الأردن ومصر إلى 1100 ميجا واط	40
مشروع حافلات التردد السريع BRT عمان - الزرقاء	140
مشروع إنشاء مباني ساحات الشحن والركاب لجسر معبر الملك الحسين الجديد	225
تطوير وتأهيل ميناء حاويات العقبة	300
مشاريع الدفع مقابل استخدام الطرق (Road Toll)	400
المجموع	9,524

المصدر: البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي 2023-2025، وقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2025 - دائرة الموازنة العامة.

من الواضح بأن قائمة المشاريع الرأسمالية الكبرى المدرجة ضمن خطة التحديث الاقتصادي تعكس توجهاً استراتيجياً نحو إحداث تحول هيكلي في بنية الاقتصاد الأردني. تتسم هذه المشاريع بتركيزها المكثف على تطوير البنية التحتية، إذ تستحوذ ثلاثة مشاريع محورية وهي: إنتاج الهيدروجين الأخضر بكلفة إجمالية تقدر بـ (4,000 مليون دينار)، وتحلية ونقل المياه بكلفة (2,100 مليون دينار)، وشبكة السكك الحديدية الوطنية بكلفة (1,900 مليون دينار)، على أكثر من 84% من إجمالي المخصصات الاستثمارية المرصودة. يعكس هذا التوزيع رؤية استراتيجية تدرك أهمية البنية التحتية المتطورة كشرط أساسي لانطلاق عجلة التنمية الاقتصادية وتحفيز الاستثمارات الخاصة وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني.

كما أنه من الواضح بأن هناك أولوية استثنائية تحظى بها مشاريع الطاقة المتجددة والمياه ضمن حزمة المشاريع الكبرى، إذ يُمثل مشروع إنتاج الهيدروجين الأخضر أكبر استثمار منفرد بما يقارب 42% من إجمالي المخصصات، وهو ما يعكس توجهاً استراتيجياً نحو الانتقال التدريجي للاقتصاد الأخضر وتقليص الاعتماد على مصادر الطاقة التقليدية، بما ينسجم مع الضغوط المتزايدة التي تفرضها ندرة الموارد المائية وارتفاع فاتورة الطاقة على الاقتصاد الأردني.

تُشير هيكلية تمويل هذه المشاريع الكبرى عن تحول جوهري في مقاربة تمويل البنية التحتية، حيث تعتمد على مزيج متنوع من آليات التمويل. يأتي في مقدمة هذه الآليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تمثل المصدر الرئيسي لتمويل معظم هذه المشاريع، إضافة إلى التمويل الدولي سواء عبر المنح أو القروض الميسرة، والاستثمار الأجنبي المباشر، كما ويسهم هذا التنوع في مصادر التمويل في تخفيف الضغط على الموازنة العامة التي تعاني أصلاً من عجز هيكلي، ويتيح تنفيذ مشاريع ضخمة تتجاوز قدرة الحكومة على تمويلها منفردة. كما يعزز هذا النهج مشاركة القطاع الخاص في قيادة التنمية الاقتصادية، بما ينسجم مع الهدف الاستراتيجي لرؤية التحديث المتمثل في انتقال الدولة من دور المشغل الرئيسي للاقتصاد إلى دور المحفز والمنظم.

في المقابل، فإنّ الحجم الهائل للاستثمارات المخططة لهذه المشاريع، والذي يبلغ (9,524 مليون دينار)، تُثير تساؤلات حول واقعية هذه الخطط ومدى القدرة على تنفيذها، حيث يتجاوز هذا المبلغ بكثير من ستة أضعاف حجم النفقات الرأسمالية السنوية في الموازنة العامة، ويعكس ذلك اعتماداً كبيراً على مصادر تمويل خارج إطار الموازنة، وهو توجه قد يبدو منطقياً في ظل القيود المالية، لكنه ينطوي على تحديات تتعلق بقدرة الحكومة على جذب هذا الحجم من الاستثمارات في بيئة إقليمية ودولية تتسم بالمنافسة الشديدة على رؤوس الأموال، إضافة إلى تأثيرات التقلبات الجيوسياسية في المنطقة.

يتّضح من تحليل هذه المشاريع الكبرى أنها تتماشى بشكل وثيق مع الأهداف الاستراتيجية للرؤية، خاصة في محاور تطوير البنية التحتية وتعزيز الاستدامة وتحفيز النمو الاقتصادي الشامل، إلا أن التحدي الأكبر يكمن في تحويل هذه الخطط الطموحة إلى واقع ملموس، وضمان تنفيذها وفق الجداول الزمنية المحددة، ويتطلب ذلك تطوير البيئة التشريعية والمؤسسية المحفزة للاستثمار، وتعزيز قدرات القطاع العام في إدارة المشاريع الكبرى وتنفيذ الشراكات مع القطاع الخاص، مع ضمان الشفافية والحوكمة الرشيدة في تخصيص الموارد ومتابعة التنفيذ. كما يتطلب تنسيقاً فعالاً بين مختلف المؤسسات الحكومية المعنية، وتطوير استراتيجيات تسويقية مبتكرة لجذب المستثمرين المحليين والأجانب، وبناء شراكات استراتيجية مع المؤسسات المالية الدولية والصناديق الاستثمارية الإقليمية.

6. الاستنتاجات والتوصيات

6.1 الاستنتاجات

استناداً إلى التحليل التفصيلي للنفقات الرأسمالية في الموازنة الأردنية ومدى مواءمتها مع رؤية التحديث الاقتصادي والذي تم خلال ورقة السياسات هذه، فيمكن الوصول الى الاستنتاجات التالية:

أولاً: تُعاني النفقات الرأسمالية من تقلبات هيكلية أثرت وبشكل كبير على استقرار المشاريع التنموية، إذ بلغت هذه النفقات ذروتها في عام 2022 بقيمة 1512.3 مليون دينار، لتراجع في 2023 إلى 1377.2 مليون دينار، ثم ارتفعت في 2024 إلى 1729.3 مليون دينار، قبل انخفاضها المتوقع إلى 1468.7 مليون دينار في موازنة عام 2025. حيث يعكس هذا التذبذب غياب التخطيط الاستراتيجي متوسط المدى للاستثمارات العامة، مما يحد من قدرة القطاعات الاقتصادية على بناء توقعات مستقرة، ويضعف من إمكانية تنفيذ المشاريع الكبرى ضمن جداول زمنية محددة.

ثانياً: من الواضح بأنّ هناك فجوة تنموية في مستويات النفقات الرأسمالية مقارنة بالاقتصادات العالمية الأخرى، حيث تتراوح نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي بين 2.7% و 4.6%، وهي أقل بشكل ملحوظ من المعدلات المعيارية للاقتصادات الناشئة (5-7%) ومن متوسط الدول المتوسطة المقارنة (5.5-5.8%). يفسر هذا الانخفاض جزئياً تواضع معدلات النمو الاقتصادي في الأردن (2.7%) مقارنة بالدول التي تخصص نسباً أعلى من ناتجها المحلي للاستثمارات الرأسمالية كماليزيا (5.2%).

ثالثاً: إن أبرز ما يُميّز الهيكل القطاعي للنفقات الرأسمالية هو التركيز الكبير على قطاعات محددة، حيث تستحوذ الشؤون الاقتصادية على 30.2%، والإسكان والمرافق المجتمعية على 17.4%، والصحة على 12.4%، والتعليم على 9.9%. في المقابل، تعاني قطاعات الحماية الاجتماعية (0.9%) وحماية البيئة (1.5%) من محدودية المخصصات، مما يحد من قدرة السياسة المالية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة والنمو الشامل.

رابعاً: أظهر التحليل بأنّ هناك مواءمة جزئية فقط مع محاور رؤية التحديث الاقتصادي، إذ بينما تحظى محاور تطوير قطاعات النمو (30.2%) وتنمية رأس المال البشري (22.3%) وتحديث البنية التحتية (17.4%) بالنصيب الأكبر من المخصصات، تعاني محاور الاستدامة البيئية والحماية الاجتماعية من فجوة تمويلية واضحة. كما أن 19.2% من النفقات الرأسمالية موجهة لقطاعات غير مرتبطة مباشرة بمحاور الرؤية، مما يشير إلى ضعف في آليات مواءمة الموازنة مع الأولويات الاستراتيجية.

خامساً: يُعاني التوزيع الجغرافي للنفقات الرأسمالية من اختلال هيكلي، إذ لا تُمثل المخصصات الموزعة على المحافظات سوى 9.2% من إجمالي النفقات الرأسمالية (135.5 مليون دينار من أصل 1468.7 مليون دينار)، بينما الغالبية العظمى (90.8%) مخصصة لمشاريع وطنية أو مركزية، إن هذا الوضع يُضعف وبشكل كبير من فعالية النفقات الرأسمالية في تحقيق التوازن التنموي بين المناطق.

سادساً: تعتمد استراتيجية تنفيذ الرؤية الاقتصادية للدولة على مشاريع كبرى بقيمة إجمالية 9524 مليون دينار، وهذا بكل تأكيد يتطلب مصادر تمويل خارج الموازنة العامة، خاصة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والتمويل الدولي. يمثل هذا التوجه نموذجاً جديداً في تمويل المشاريع التنموية، لكنه ينطوي على تحديات تتعلق بقدرة الحكومة على استقطاب هذا الحجم من الاستثمارات في ظل المنافسة الإقليمية والعالمية، وفي ضوء الظروف الجيوسياسية المتقلبة في المنطقة.

سابعاً: تُظهر مقارنة مخصصات النفقات الرأسمالية مع البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي عن وجود اختلاف واضح في ترتيب الأولويات، إذ يُركز البرنامج التنفيذي على محركات استراتيجية كالموارد المستدامة (733 مليون دينار) والريادة والإبداع (537 مليون دينار)، بينما تتجه النفقات الرأسمالية في الموازنة نحو قطاعات النمو التقليدية والبنية التحتية، وهذا التباين يشير بشكل صريح إلى وجود فجوة بين التخطيط الاستراتيجي والبرمجة المالية.

ثامناً: على المستوى الاقتصادي، تُهيمن الاستثمارات في الأصول غير المالية على بنية الإنفاق الرأسمالي (50.8%)، متبوعة باستخدام السلع والخدمات (27%) والنفقات العسكرية (18.8%). هذا التوزيع يعكس توجهاً نحو توسيع قاعدة الأصول الإنتاجية للدولة، لكن ارتفاع حصة النفقات العسكرية يأتي على حساب القطاعات الإنتاجية الأخرى.

تاسعاً: تواجه الحكومة تحدياً في تحويل المشاريع المخطط لها إلى واقع ملموس، وبخاصة في ظل القيود المالية والضغط على الموازنة العامة، حيث يتطلب نجاح هذه المشاريع تطوير البيئة التشريعية والمؤسسية، وتعزيز قدرات القطاع العام في إدارة المشاريع الكبرى، إضافة إلى تطوير آليات مبتكرة للتمويل تتجاوز الاعتماد التقليدي على الموازنة العامة.

6.2 التوصيات

بالاعتماد على الاستنتاجات السابقة، يُمكن تقديم التوصيات التالية لتعزيز دور النفقات الرأسمالية في تحقيق رؤية التحديث الاقتصادي:

1. ضرورة تطوير إطار استراتيجي للإنفاق الرأسمالي متوسط المدى (3-5 سنوات) ضمن نظام موازنة البرامج والأداء، بحيث يضمن استقرار مخصصات النفقات الرأسمالية وحمايتها من تقلبات السنوية، من خلال إنشاء آلية مؤسسية لتخطيط وإدارة الاستثمارات العامة، ترتبط مباشرة برؤية التحديث الاقتصادي وتعمل على مواءمة المشاريع الاستثمارية مع الأولويات الاستراتيجية.
2. زيادة نسبة النفقات الرأسمالية تدريجياً لتصل إلى 6% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030، من خلال إعادة هيكلة الإنفاق العام لصالح الاستثمارات ذات العائد التنموي المرتفع، وتقليل النفقات الجارية غير الضرورية، إذ ينبغي أن تكون هذه الزيادة مصحوبة بتحسين كفاءة الإنفاق الرأسمالي وتوجيهه نحو القطاعات ذات الأثر الاقتصادي والاجتماعي الأكبر.
3. تطوير نظام متكامل لتقييم المشاريع الرأسمالية قبل وأثناء وبعد التنفيذ، بحيث يستند إلى معايير موضوعية تشمل العائد الاقتصادي والاجتماعي، والأثر البيئي، والتوزيع الجغرافي، ومدى المساهمة في تحقيق أهداف رؤية التحديث، كما يجب أن يتضمن هذا النظام مؤشرات أداء محددة وقابلة للقياس لكل مشروع وخاصة فيما يتعلق بالعوائد الاقتصادية الكلية وخلق فرص العمل المباشرة وغير المباشرة، ومراجعة دورية للنتائج المتحققة.
4. ضرورة تعزيز التوازن القطاعي في النفقات الرأسمالية، مع زيادة المخصصات الموجهة للقطاعات ذات الأولوية في رؤية التحديث الاقتصادي، خاصة الاستدامة البيئية (من 1.5% إلى 5% على الأقل) والحماية الاجتماعية (من 0.9% إلى 3% على الأقل). حيث ينبغي أن يترافق ذلك مع إعادة توزيع المخصصات داخل كل قطاع بما يعظم الأثر التنموي.
5. العمل على تطوير صندوق استثماري للمشاريع الرأسمالية الاستراتيجية، يُموّل من مصادر متعددة تشمل الموازنة العامة، ومساهمات القطاع الخاص، والتمويل الدولي، والإصدارات السيادية، حيث يمكن لهذا الصندوق أن يكون أداة فعالة لتمويل المشاريع الكبرى وحمايتها من تقلبات الموازنة، مع ضمان الشفافية والحوكمة الرشيدة في إدارة موارده.
6. زيادة حصة المحافظات من النفقات الرأسمالية بشكل تدريجي لتصل إلى 25% على الأقل من إجمالي النفقات الرأسمالية بحلول عام 2030، مع تطوير معايير عادلة للتوزيع تراعي الاحتياجات التنموية المختلفة للمحافظات ومستويات البنية التحتية ومؤشرات الفقر والبطالة، كما يجب أن يترافق ذلك مع تعزيز دور المجالس المحلية في تحديد الأولويات الاستثمارية وتقييم المشاريع.

7. تطوير آليات مبتكرة لتمويل المشاريع الرأسمالية، بما فيها الصكوك الإسلامية، وسندات المشاريع، وصناديق الاستثمار المشترك، وتعبئة تحويلات المغتربين. إذ يُمكن لهذه الأدوات أن توفر مصادر تمويل إضافية خارج الموازنة العامة، وتُساهم في تنويع الأعباء المالية للمشاريع الكبرى.

8. تطوير المنظومة الوطنية للمتابعة والتقييم، من خلال إنشاء منصة إلكترونية لرصد تنفيذ المشاريع الرأسمالية بشكل دوري، وإصدار تقارير ربعية حول التقدم المحرز والصعوبات والإجراءات التصحيحية. يجب أن تتضمن هذه المنظومة آليات للمساءلة والمحاسبة، وإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية الرصد والتقييم.

9. زيادة الاستثمار في مشاريع الاقتصاد الأخضر والتكنولوجيا النظيفة، مع التركيز على مشاريع الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك المياه والزراعة المستدامة والنقل النظيف، حيث يُمكن لهذه المشاريع أن تحقق منافع اقتصادية وبيئية مزدوجة، وتعزز تنافسية الاقتصاد الأردني في مجالات ذات قيمة مضافة عالية.

7. المراجع

1. وزارة المالية الأردنية. "نشرة مالية الحكومة العامة"، أعداد مختلفة.
2. وزارة التخطيط والتعاون الدولي. (2023). "البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي 2023-2025".
3. مجلس السياسات الاقتصادية. (2022). "رؤية التحديث الاقتصادي للأردن 2023-2033".
4. البنك الدولي، قواعد بيانات مختلفة.
5. البنك الدولي. (2023). "تقرير المراقبة الاقتصادية للأردن". واشنطن: البنك الدولي.
6. صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق العالم ٢٠٢٤.
7. صندوق النقد الدولي. (2023). "تقرير المادة الرابعة للأردن". واشنطن: صندوق النقد الدولي.
8. المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني. (2022). "حالة البلاد 2022". عمان: المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
9. دائرة الإحصاءات العامة. (2023). "مؤشرات الاقتصاد الأردني 2023". عمان: دائرة الإحصاءات العامة.
10. Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2016). "The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies". Journal of Macroeconomics, 50, 224-240.
11. Aschauer, D. A. (1989). "Is public expenditure productive?". Journal of Monetary Economics, 23(2), 177-200.
12. Barro, R. J. (1990). "Government spending in a simple model of endogenous growth". Journal of Political Economy, 98(5), 103-125.

أصدر المنتدى الاقتصادي الأردني هذه الورقة بعنوان "دور الإنفاق الرأسمالي في تحقيق أهداف رؤية التحديث الاقتصادي"، والتي جاءت ثمرة للتعاون البحثي بين المنتدى والجامعة الأردنية، ضمن إطار اتفاقية تعاون بين الجانبين في عام 2024، والهادفة إلى تفعيل الشراكة الأكاديمية وتعزيز دور الجامعات في دعم السياسات الاقتصادية الوطنية. وقد شارك في إعداد الورقة الدكتور رعد محمود التل، رئيس قسم اقتصاد الأعمال بالإدارة، والدكتور غازي العساف، عضو هيئة التدريس في القسم ذاته، وهم خبيرا السياسات الاقتصادية والمالية.

وتأتي هذه الورقة في سياق الجهود الوطنية الرامية إلى إعادة تقييم أولويات الإنفاق العام، وخصوصًا الإنفاق الرأسمالي، بما ينسجم مع مستهدفات رؤية التحديث الاقتصادي (2022-2033)، وتسعى الورقة إلى تسليط الضوء على العلاقة الحيوية بين الإنفاق الرأسمالي والنمو الاقتصادي المستدام، مع تقديم توصيات عملية تُمكن صانعي القرار من توجيه الاستثمارات العامة نحو مشاريع ذات أثر تنموي ملموس، تسهم في خلق فرص العمل وتعزيز الإنتاجية.